VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 130)
z dnia 13 maja 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 130)

13 maja 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Damiana Raczkowskiego (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 39/14, P 63/14, Kp 1/15, SK 1/14, SK 14/14, P 55/14;

– dla Marszalka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Ziemowit Cieślik, Paweł Daniluk, Andrzej Herbet, Maciej Iwański, Krzysztof Kaleta, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Pan przewodniczący – Wojciech Szarama – poprosił mnie, abym pod nieobecność pana przewodniczącego poprowadził dzisiaj posiedzenie. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie słyszę. Natomiast ja proszę, abyśmy realizację punktu pierwszego – uzupełnienie składu prezydium Komisji przesunęli na kolejne posiedzenie Komisji. To jest wniosek klubu Platformy Obywatelskiej

Czy usłyszę jakieś uwagi co do tej propozycji? Uwag nie słyszę. Wobec tego uznaję, że zmodyfikowany porządek dzienny został przyjęty.

Przechodzimy do realizacji punktu drugiego porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jako pierwszy dwie sprawy o sygn. akt SK 39/14 i P 63/14 omówi pan poseł Ryszard Kalisz. Panie pośle, jeśli jest pan gotowy, proszę bardzo.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 39/14 dotyczy skargi konstytucyjnej, w której skarżący wnosi o uznanie, iż art. 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w części zawierającej stwierdzenie „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy" jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mówiąc w skrócie, mamy tutaj strażaka, który w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 stycznia 2012 r. przepracował 1631 godzin służby ponad 40-godzinny tygodniowy jej wymiar. Za 1359 godzin ponadwymiarowej służby w okresie od 1 lipca 2005 r. do 30 czerwca 2010 r. skarżący otrzymał czas wolny w łącznym wymiarze 644 godziny. Za 272 godziny służby powyżej normy, przypadające w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 stycznia 2012 r., w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, skarżący otrzymał rekompensatę pieniężną i jednocześnie udzielono mu czasu wolnego w liczbie 432 godzin za służbę ponadnormatywną.

Strażak odszedł ze służby. Obliczył, że w okresie, o którym mówimy, pozostały mu jeszcze 283 godziny odsłużone powyżej normy, za które nie otrzymał ani czasu wolnego,

ani rekompensaty finansowej. Jednak nie wystąpił z tego tytułu o zaległą rekompensatę, tylko wystąpił o odszkodowanie. Przegrał. I dlatego skarży przepis art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w części „w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie niniejszej ustawy".

Trudno tu jednak doszukać się jakichkolwiek naruszeń konstytucji. Biuro Analiz Sejmowych w projekcie stanowiska wnosi o uznanie wskazanego przepisu za zgodny z konstytucją i ja się do tego stanowiska przychylam.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Zanim otworzę dyskusję, proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o ewentualne uzupełnienie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zgodnie z tym, co zreferował pan poseł, sprawa, na kanwie której została sformułowana skarga konstytucyjna, dotyczyła tak naprawdę sporu o rekompensatę finansową ponadwymiarowej służby w Państwowej Straży Pożarnej w okresie, kiedy przepisy prawa nie przewidywały rekompensaty finansowej, natomiast przewidywały kompensowanie ponadnormatywnej służby wykraczającej poza 40-godzinny tygodniowy czas pracy w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 6 miesięcy w postaci czasu wolnego, a także dodatkowego rocznego urlopu w wymiarze do 18 dni roboczych. Z tego względu sądy odmówiły skarżącemu rekompensaty finansowej, która została wprowadzona dopiero ustawą zmieniającą z 2010 r., której art. 2, będący przepisem przejściowym i jednocześnie przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, wskazywał, że taką rekompensatę finansową można było jeszcze uzyskać w okresie rozliczeniowym poprzedzającym bezpośrednio wejście w życie ustawy, czyli od 1 lipca 2010 r. i za ten okres została skarżącemu przyznana sądownie rekompensata finansowa.

Wzorcem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest przede wszystkim art. 66 ust. 2 Konstytucji, z którego skarżący wywodzi prawo do odpowiedniej rekompensaty za czas służby, który był realizowany poza normatywnym wymiarem tej służby. Co istotne w niniejszej sprawie, skarżący wskazuje wyraźnie, że ma to być rekompensata finansowa, tymczasem w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co podkreślamy w projekcie stanowiska, z art. 66 ust. 2 Konstytucji wynika bezdyskusyjnie bezwzględne prawo do czasu wolnego, do urlopu, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, natomiast nie można wywodzić rekompensaty finansowej jako pierwszorzędnej rekompensaty za przepracowany ponadnormatywny wymiar służby. Z tego względu stoimy na stanowisku, że nie da się na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji kwestionować konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Podobnie jest z drugim wzorcem kontroli – art. 64 ust. 2 Konstytucji, który dotyczy ochrony własności i praw majątkowych. W istocie rekompensata finansowa, która przysługuje, co podkreślam, od 1 lipca 2010 r., stanowi prawo majątkowe, które jest objęte zakresem ochronnym z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jednak wskazując na stosowne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, można wskazać, że ten przepis konstytucyjny nie chroni konkretnej treści prawa majątkowego, tylko prawo majątkowe jako takie, to znaczy czas wolny za okres służby, jak również urlop dodatkowy, za który przysługuje strażakowi wynagrodzenie. Z tego względu wnosimy, że art. 2 ustawy zmieniającej w zakresie wskazanym w petitum projektu stanowiska jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32, jak również z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśli będą pytania, jestem do dyspozycji Komisji.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła przedstawione stanowisko. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że stanowisko zostało przyjęte.

Czy pan poseł Ryszard Kalisz chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi. Przechodzimy do omówienia sprawy o sygn. akt P 63/14. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 63/14 dotyczy pytania prawnego Sądu Rejonowego w Piasecznie I Wydział Cywilny. Sąd pyta, czy art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w zakresie, w jakim w każdym wypadku spełnienia przez dłużnika egzekwowanego świadczenia pieniężnego bezpośrednio na rzecz komornika, przewiduje pobranie przez komornika stosunkowej opłaty egzekucyjnej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji?

Wysoka Komisjo, mamy tu do czynienia z przepisem, który powoduje, iż komornik otrzymuje takie samo wynagrodzenie zarówno wtedy, kiedy dłużnik zapłaci dług bezpośrednio do rąk wierzyciela, jak i wtedy, kiedy odbywa się to za pośrednictwem komornika. Inaczej mówiąc, może zdarzyć się tak, że komornik nie podejmie prawie żadnych czynności, poza zarejestrowaniem sprawy, a między wierzycielem i dłużnikiem nastąpi spłata długu, to komornik i tak określoną sumę musi wziąć. Tak stanowi ustawa o komornikach i egzekucji.

Jako wzorce kontroli mamy art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, czyli czy można odstąpić od zasady równości? Ja nie widzę żadnego powodu, aby takie zasady miały obowiązywać. Zgadzam się ze stanowiskiem i propozycją Biura Analiz Sejmowych i proponuję, żeby Sejm w tej sprawie wnosił o to, żeby wskazany przepis uznać za niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Proszę Biuro Analiz Sejmowych o wypowiedź

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, istotnie jest tak, jak pan poseł powiedział, że na podstawie zakwestionowanego przepisu art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o komornikach i egzekucji komornik pobiera całą podstawową opłatę egzekucyjną w wysokości 15% egzekwowanego świadczenia także w sytuacji, kiedy dłużnik „dobrowolnie" spełnia świadczenie na jego rzecz. Opłata jest taka sama jak opłata w przypadku rzeczywistego przymusowego wyegzekwowania świadczenia. Dodatkowo pytający sąd trafnie, naszym zdaniem, podnosi rozbieżność jaka istnieje pomiędzy rezultatami zastosowania zakwestionowanego przepisu i ust. 2 art. 49 ustawy, który przewiduje – przynajmniej taka jest powszechna wykładnia sądowa – że w sytuacji, kiedy dłużnik spełni świadczenie bezpośrednio do rąk wierzyciela, a więc nie do rąk komornika działającego w imieniu wierzyciela, nawet w toku postępowania egzekucyjnego, ale bezpośrednio do rąk wierzyciela, w wyniku czego wierzyciel zaspokojony złoży wniosek o umorzenie egzekucji, wtedy przez komornika pobierana jest opłata w wysokości 5% świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

W gruncie rzeczy ustawodawca, jak wskazuje pytający sąd, zastawia pewnego rodzaju pułapkę na obywatela – dłużnika egzekwowanego, który zgodnie z wezwaniem komornika spełnia świadczenie na jego rzecz, bo gdyby świadczył bezpośrednio wierzycielowi egzekwującemu, to ta opłata byłaby do trzech razy niższa. Z tego powodu zarzuty naruszenia art. 2 i zasady równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji – wypada uznać za zasadne.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A pan poseł idzie w tym kierunku?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Tak, pan poseł Kalisz zgadza się z tym stanowiskiem.

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła przedstawione stanowisko. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że Komisja stanowisko przyjęła.

Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Tak.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Kaliszowi.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt Kp 1/15. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy, ponieważ sprawa nie ma jeszcze przydzielonego posła.

Ekspert z BAS Krzysztof Kaleta:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt Kp 1/15 to wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej złożony w trybie kontroli prewencyjnej. Dotyczy on przedłożonej prezydentowi do podpisu 23 lutego ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Pan prezydent zgłasza trojakiego rodzaju wątpliwości, które odnoszą się do trzech grup zagadnień.

Po pierwsze, chodzi o doprecyzowanie przepisów dotyczących zewnętrznego nadzoru administracyjnego pełnionego przez ministra sprawiedliwości nad sądami, a dokładnie przyznania mu kompetencji do żądania w określonych przypadkach akt spraw sądowych. Drugi zarzut dotyczy tej samej kompetencji, jednakże w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego sędziów, a ściślej wprowadzenia możliwości żądania przez ministra sprawiedliwości akt spraw sądowych w związku z podjęciem czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego wobec sędziego. W obu przypadkach został zaskarżony także przepis związkowy, który zezwala na przetwarzanie danych osobowych znajdujących się w aktach tych spraw uzyskiwanych w związku z pełnionymi kompetencjami. I wreszcie trzecia grupa zagadnień, to są zagadnienia związane z informatyzacją i obsługą informatyczną sądów, w tym stworzenie podstaw prawnych do administrowania przez ministra sprawiedliwości systemami teleinformatycznymi i związane z tym uprawnienie do przetwarzania danych osobowych stron i innych uczestników postępowań sądowych.

Pan prezydent formułuje trzy grupy zagadnień. Pierwsza odnosi się do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego w odniesieniu do zasady określoności prawa i zasady proporcjonalności. W drugiej grupie są zasady niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej w kontekście relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. I wreszcie w trzeciej jest zasada ochrony prywatności jednostki i autonomii informacyjnej jednostek, których dane znajdują się w tych aktach.

Kolejno odnosząc się do tych zarzutów, należy zauważyć, że na mocy art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej art. 37g § 1 pkt 3 otrzymał następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego […] kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia, a ponadto może żądać od prezesa sądu apelacyjnego przedstawienia, we wskazanym terminie, informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania obowiązków nadzorczych, a gdy jest to konieczne do weryfikacji czynności podejmowanych w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego – także żądać przesłania akt spraw sądowych”.

Właśnie tej kompetencji dotyczą zastrzeżenia prezydenta. Zdaniem prezydenta wprowadzone upoważnienie wykracza poza zakres nadzoru zewnętrznego ministra nad sądami, ma charakter dyskrecjonalny i stanowi nieproporcjonalne wkroczenie w prywatność i autonomię informacyjną jednostki.

W przygotowanym stanowisku wskazujemy, że ta kompetencja znajduje uzasadnienie w konieczności zapewnienia efektywności sprawowania przez ministra zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów. Należy zauważyć, że kwestia nadzoru ministra nad działalnością sądów była już przedmiotem orzekania

Trybunału. Trybunał określił, że ustawodawca jest uprawniony do powierzania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ministrowi, o ile czynności nadzorcze obejmują wyłącznie sprawy związane z administracją sądową i nie wkraczają w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego funkcjonującego w niezależnym sądzie. Co ważne, sąd konstytucyjny podkreślił, że kontrola przez ministra sprawiedliwości toku postępowania w konkretnej sprawie nie oddziałuje na zawisłość sędziowską. Co więcej, w wyroku z 7 listopada 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zaakceptował ten nowy model nadzoru.

A zatem kwestia sporna dotyczy nowego środka realizowania tych kompetencji w postaci żądania akt sprawy w związku z nadzorem zewnętrznym. Istotą nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną jest analiza, ocena prawidłowości, skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a możliwość weryfikacji czynności nadzorczych za pomocą dostępu do akt sprawy z pewnością pozwala analizować wspomniane kompetencje na podstawie obiektywnych informacji. W szczególności chodzi o tok i sprawność postępowania i czynności nadzorcze związane z przewlekłością postępowań. Szczegółowe okoliczności sprawy zawsze przesądzają o dynamice konkretnego postępowania, determinują tok czynności podejmowanych w sprawie, a długość każdego postępowania zawsze jest wypadkową aspektu podmiotowego, czyli liczby stron, uczestników, ale także przedmiotowego, to znaczy stopnia złożoności analizowanej w sprawie materii. Stąd bezpośrednia analiza akt sprawy w ramach działalności nadzorczej pozwala w sposób adekwatny zbadać konkretne okoliczności sprawy i sytuacje wydziału. Odrębnym jednak zagadnieniem jest analiza tych przepisów z perspektywy zasady niezawisłości sędziowskiej. Ten aspekt sprawy również był przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, w której ta kompetencja znajdowała się na poziomie aktu wykonawczego – rozporządzenia w sprawie czynności nadzoru. Trybunał nie wykluczył, aby w kontekście nadzoru zewnętrznego istniała potrzeba wglądu w akta sądowe. Wskazał jednak na konieczność odrębnego postrzegania spraw z zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy w odniesieniu do żądania akt sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem i akt sprawy, w której trwa postępowanie przed sądem.

Zakończenie postępowania przed sądem zdecydowanie ogranicza możliwość wystąpienia sytuacji naruszenia niezawisłości sędziowskiej. Chociaż uprawnienie do żądania akt sprawy jest realizowane w związku z weryfikacją czynności prezesów sądów, a zatem między organami nadzoru – wewnętrznego i zewnętrznego, to jej ostatecznym skutkiem jest uzyskanie informacji, dokonanie oceny dynamiki postępowania w konkretnej sprawie prowadzonej przez konkretnego sędziego, co oznacza, że żądanie akt sprawy w toku może oddziaływać na konkretną sytuację procesową. Tego typu incydentalna ingerencja może być zatem odbierana jako naruszenie niezawisłości sędziego. Może naruszać zewnętrzne postrzeganie sądu jako bezstronnego. Może być także odbierana jako próba nacisku na sędziego czy też dyskwalifikowania jego umiejętności zawodowych. Tu bardzo istotne znaczenie ma kontekst w postaci kompetencji wyrażonej w art. 114 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, to znaczy kompetencji ministra do inicjowania postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym.

Konkludując tę część rozważań, wydaje się, że na gruncie postanowień konstytucji i w świetle orzecznictwa konstytucyjnego dopuszczalne jest uprawnienie władzy wykonawczej do zapoznawania się z aktami sądowymi spraw zakończonych w celu diagnozowania problemów związanych z weryfikacją nieprawidłowości w nadzorze wewnętrznym. Takie rozwiązanie stanowiłoby istotne dopełnienie aktualnego modelu, jednak możliwość wykorzystania tego mechanizmu *ad hoc* dla bieżącego monitorowania niezakończonych spraw naruszałoby standardy konstytucyjne. Stąd w projekcie stanowiska wnosimy o stwierdzenie, że art. 1 pkt 21 ustawy w zakresie, w jakim przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo żądania przesłania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, jest zgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Analogiczne zastrzeżenia prezydent formułuje wobec drugiej kompetencji, to znaczy kompetencji żądania akt sprawy w związku z żądaniem podjęcia czynności dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego. Minister sprawiedliwości jest jednym z podmio-

tów uprawnionych do formułowania takiego żądania. W naszej ocenie ta kompetencja w odniesieniu do spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem nie narusza zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa. Po pierwsze, ten instrument ma charakter nie władczy. Dzięki niemu minister pozyskuje informacje, które mogą się okazać niezbędne. Poza tym ostateczna decyzja o wszczęciu postępowania należy zawsze do rzecznika, który jest wybierany w obrębie władzy sądowniczej. Po drugie, kompetencja może być podejmowana wyłącznie w celu ustalenia istnienia podstaw do realizacji przez ministra sprawiedliwości uprawnienia określonego w art. 114 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, a zatem żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych w celu ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, a ta jest określona w art. 107 ustawy. Może tu chodzić tylko o przewinienia służbowe lub podejrzenie oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa. Co ważne, przewinienie dyscyplinarne w formie oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa może dotyczyć tylko przepisów procesowych, które nie wiążą się bezpośrednio z orzekaniem, dotyczą konkretnych obowiązków sędziowskich, których przestrzegać musi sędzia ze względu na potrzebę zapewnienia sprawności postępowania, przede wszystkim terminowości sporządzenia uzasadnień i innych dokumentów.

Jednakże ta kompetencja również budzi analogiczne zastrzeżenia z perspektywy zasady bezstronności sędziego, bezstronności sądu i niezawisłości sędziego. Związek analizowanego uprawnienia z potencjalną możliwością naruszenia tej gwarancji jest wręcz bezpośredni, szczególnie że, jak wskazuje ministerstwo, impulsem są najczęściej skargi, doniesienia prasowe dotyczące konkretnych postępowań. W tego typu przypadkach ryzyko podawania w wątpliwość bezstronności sędziego czy też pewnej stygmatyzacji, jest jeszcze większe.

Dlatego wnosimy w projekcie stanowiska o uznanie, że art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przyznaje ministrowi sprawiedliwości prawo żądania akt spraw sądowych zakończonych prawomocnym orzeczeniem, jest zgodny z art. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Trzeci zarzut dotyczy kompetencji powiązanej z dwiema pierwszymi, przedstawionymi wcześniej, ale jednak samoistnego problemu konstytucyjnego. Prezydent objął zakresem wniosku także art. 175a § 3 ustawy zmieniającej, który upoważnia ministra do przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych znajdujących się w aktach sprawy, formułując argument naruszenia zasady ochrony prywatności i autonomii informacyjnej. Należy wskazać, że ten przepis nie był objęty pierwotnym brzmieniem przedłożenia. Został on wprowadzony na posiedzeniu komisji, w drodze poprawki poselskiej.

Tutaj trzeba zaznaczyć, że niewątpliwie możliwość żądania akt sprawy, która zawiera pełne informacje, jak powiedziałem to wcześniej, przyczynia się do zrealizowania celu w postaci zwiększenia efektywności nadzoru zewnętrznego, który, jak już wyjaśniłem, znajduje swoje oparcie w przepisach konstytucji. Jednakże podkreślić należy, że te narzędzia powinny być nie tylko przydatne, ale i konieczne. I tu pojawia się podstawowa wątpliwość i zastrzeżenie konstytucyjne. Nie sposób przyjąć, żeby dla potrzeb realizacji nadzoru zewnętrznego istniała konieczność przekazywania akt sądowych z informacjami wrażliwymi, z danymi sensytywnymi, takimi jak stan zdrowia, preferencje seksualne, przynależność polityczna, związkowa itp. Wydaje się, że do oceny skomplikowania, złożoności sprawy w jej układzie podmiotowo-przedmiotowym, o którym wspomniałem, wystarczyłoby zapoznanie się z pełnią akt, ale w formie zanonimizowanej, takiej, w której usunięte są wątpliwości co do naruszenia prywatności.

Dlatego w projekcie stanowiska wnosimy o przyjęcie, że art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej w zakresie dotyczącym zbierania, wykorzystywania oraz przetwarzania informacji zawierających dane osobowe, które pochodzą z akt spraw sądowych, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 2 Konstytucji.

I wreszcie ostatni zarzut dotyczy kwestii związanych z informatyzacją sądownictwa, wyposażenia ministra sprawiedliwości w kompetencje do obsługi, nazwijmy to tak szeroko, informatycznej sądu. Głównym przedmiotem zaskarżenia jest art. 175a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych, który stanowi: „Minister Sprawiedliwości przetwarza dane stron, pełnomocników uczestników postępowań sądowych i innych osób uczest-

niczących w postępowaniach sądowych, zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych obsługujących postępowanie sądowe lub sądy, na podstawie art. 175d § 1, oraz w rejestrach prowadzonych na podstawie przepisów odrębnych, w czasie niezbędnym do realizacji zadań wymienionych w art. 175d § 1 ustawy".

Prezydent powołuje jako związkowy przedmiot kontroli również wspomniane przepisy ustawy zmieniającej, która tak naprawdę wprowadza nowy rozdział do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczący przetwarzania danych osobowych i informatyzacji funkcjonowania sądownictwa. Prezydent kwestionuje, po pierwsze, status ministra sprawiedliwości w kontekście administrowania systemami wymienionymi w art. 175d § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, a po drugie, zakres danych, do których przetwarzania przez podstawowy przedmiot kontroli został upoważniony minister.

Należy wskazać, że minister nie uzyskał kompetencji do bycia administratorem danych stron, a zatem podmiotem, który decydowałby o celach i zakresie przetwarzania danych osobowych. Trzeba przyznać, że w przedłożeniu rządowym była taka konstrukcja, jednak uległa zmianie na wniosek i po uwagach generalnego inspektora ochrony danych osobowych, który za właściwe uznał nadanie ministrowi sprawiedliwości statusu nie administratora danych, a administratora systemu teleinformatycznego.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie mecenasie, proszę zmierzać do konkluzji.

Ekspert z BAS Krzysztof Kaleta:

Dobrze. Status się zmienił i aktualnie minister nie decyduje władczo o celach i środkach przetwarzania danych, jest tylko administratorem systemu. Administrator systemu, czyli podmiot, który zajmuje się zarządzaniem systemem, odpowiada za jego wdrożenie, eksploatację, przede wszystkim sprawne, ciągłe działanie i zapewnienie użytkownikom systemu sprawnego korzystania z jego funkcjonalności. Chodzi o to, aby możliwe były centralne systemy obsługujące sądy, w których minister centralnie nadaje loginy czy uwierzytelnia poszczególne osoby korzystające z danego systemu. Co więcej, minister uzyskuje uprawnienie jedynie do przetwarzania zwykłych danych osobowych. Uprawnienie to nie obejmuje zatem danych sensytywnych i należy podkreślić, że to uprawnienie absolutnie nie łączy się z dostępem do akt sądowych, o którym była mowa w poprzednich dwóch punktach. To znaczy nie daje ministrowi sprawiedliwości uprawnienia wglądu do akt spraw sądowych, czy to papierowych, czy w przyszłości elektronicznych. A więc w tym zakresie administratorem jest minister.

I wreszcie, już zupełnie skrótowo, ostatni zarzut dotyczy precyzji przepisów. Należy wskazać, że zakres przetwarzanych danych przez ministra sprawiedliwości został określony za pomocą odesłania do art. 175d § 1 ustawy. Analiza przepisu wskazuje, że jego zdanie pierwsze jest normą zadaniową, w którym wskazuje się, jakie zadania, w związku z tym, że będzie administratorem systemu, wykonuje minister. To są zadania dotyczące eksploatacji, wdrożenia zabezpieczeń bezpieczeństwa itd., a następnie w sposób enumeratywny w punktach od 1 do 8 wskazane są konkretne kompetencje, które minister może realizować w związku z wykonywaniem tych zadań. W konsekwencji minister może przetwarzać dane zawarte w centralnych systemach teleinformatycznych tylko w zakresie określonym w art. 175d § 1 pkt 1-8 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Poza tym będzie taka możliwość zgodnie z art. 175a § 2 tylko wtedy, gdy zadecyduje tak ustawodawca w drodze konkretnego upoważnienia do administrowania przez ministra sprawiedliwości w konkretnym rejestrze. Co więcej, to przetwarzanie danych jest ograniczone również temporalnie, to znaczy do czasu niezbędnego dla realizacji czynności określonych przez tę normę zadaniową.

Podsumowując, jeśli chodzi o ostatni punkt stanowiska, wnosimy, że art. 1 pkt 39 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Ta sprawa jest dosyć kontrowersyjna, że tak to określę. Jak rozumiem, pan mecenas proponuje stanowisko, żeby stwierdzić, że pan prezydent kompletnie nie ma racji. Ja tak nie uważam, dlatego że prezydent jest swoistego rodzaju patronem władzy sądowniczej. Patronem, który nie ma żadnych innych kompetencji poza tymi, które ma w konstytucji i w ustawach. Mówię o prezydencie jako o organie władzy państwowej. Powołuje prezesów najważniejszych sądów. Relacja pomiędzy rządem a niezależną władzą sądowniczą jest niezwykle specyficzna.

Panie przewodniczący, ani nie znam wniosku pana prezydenta, ani nam nie doręczono projektu stanowiska BAS. Trudno polemizować z niektórymi wypowiedziami, ale może nad tą kwestią, która jest niezwykle istotna, pochylilibyśmy się trochę głębiej, mając dokumenty?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Materiał był przygotowany dużo wcześniej, można było się z nim zapoznać. W trzech z czterech punktów projekt stanowiska proponuje uznanie zakwestionowanych przepisów za zgodne, w jednym przypadku dotyczącym kwestii przetwarzania danych osobowych proponujemy wnosić o uznanie za niezgodne.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, tu mamy nieco inną sytuację. Jeżeli mamy pytanie prawne, to zadaje je sąd w trzyosobowym składzie. Jeżeli mamy skargę konstytucyjną, to ktoś postanowił wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego. A tu mamy do czynienia z wnioskiem prewencyjnym pana prezydenta. Pan prezydent, za co go bardzo krytykuję, z wnioskami prewencyjnymi nie wiem jak często występuje, bo ja się po raz pierwszy z takim spotykam. Bo co do zasady najpierw podpisywał, a dopiero później występował do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli taka jest decyzja prezydenta, to traktowanie tej sprawy jako jednej z wielu nie jest właściwe. Tym bardziej, że dotyczy władzy sądowniczej. Czy wyznaczony jest już poseł do tej sprawy?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Nie. Jeszcze nie.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Ja bym się tej sprawy podjął, bo to są kwestie, które mnie bardzo interesują. Natomiast bez szczegółowego zapoznania się ze stanowiskiem BAS trudno mi się dziś zdecydować.

Ekspert z BAS Krzysztof Kaleta:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nasze stanowisko w istocie podziela niektóre z zarzutów sformułowanych przez pana prezydenta. Przede wszystkim podziela ten podstawowy zarzut naruszenia zasady prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, to znaczy upoważnienia ministra sprawiedliwości do pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych obywateli zawartych w aktach spraw. A po drugie, w relacji między władzą wykonawczą i sądowniczą uznajemy za niezgodną z konstytucją – może sposób sformułowania petitum jest inny – możliwość żądania akt spraw w toku, czyli zawężamy tak naprawdę zakres kompetencji przyznanych ministrowi w tej sprawie. A to było istotą zarzutu prezydenta. Tak naprawdę tylko w punkcie trzecim zarzuty zostały zupełnie odrzucone.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Po tym wyjaśnieniu, rozumiem, że pan przewodniczący chciałby zamknąć sprawę, co ja uważam za niewłaściwe, bo istotą funkcjonowania Sejmu i Komisji nie powinien być pośpiech, a wnikliwa analiza. Jeżeli nie ma innych propozycji personalnych do reprezentowania Sejmu w tej sprawie, to ja jestem gotowy.

Poseł Witold Pahl (PO):

W pierwszej kolejności chcę się odnieść do wypowiedzi pana posła Kalisza. Trudno być adwokatem sprawy, z którą pan, panie pośle, się nie zgadza. Krytyka, jaka była treścią pańskiej wypowiedzi, skierowana pod adresem Biura analiz Sejmowych, a tak naprawdę projektu stanowiska Sejmu sądzę, że …

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Jeśli pan poseł chce wziąć tę sprawę, to bardzo proszę.

Poseł Witold Pahl (PO):

Ja nie mogę wziąć tej sprawy, chociażby dlatego, że brałem udział w bardzo trudnym głosowaniu w Krajowej Radzie Sądownictwa nad tym stanowiskiem. Tam doszło do bardzo dużego rozdźwięku pomiędzy poszczególnymi członkami Krajowej Rady Sądownictwa co do tylko i wyłącznie tego elementu, który w stanowisku BAS stanowi o niezgodności z konstytucją. To jest kwestia danych wrażliwych i ochrony prawa do prywatności oraz braku elementu przydatności, jeśli chodzi o konstruowanie przepisu przez ustawodawcę. Braku spełnienia tej przesłanki.

Nie ukrywam, że sam miałem bardzo poważne wątpliwości co do tego, czy ten standard zostanie spełniony. Wskazanie przez Biuro Analiz Sejmowych kwestii działań, które będą stanowiły funkcję gwarancyjną spełnienia standardu konstytucyjnego, a więc pozyskiwania tylko tych danych, które są niezbędne na potrzeby projektowanych działań przez Ministerstwo Sprawiedliwości zdaje się być bardzo racjonalnym argumentem. Jest jeszcze kwestia odpowiedzi na pytanie, czy tu mamy do czynienia ze świadomym pominięciem, czy zaniechaniem? Raczej z tym drugim. Ale konsekwencją tej konstrukcji może być takie przekonanie co do deliktu konstytucyjnego, jeśli chodzi o redakcję tego przepisu.

Natomiast decyzja pana prezydenta o zakresie wystąpienia do Trybunału jest decyzją pana prezydenta. Nie była ona przedmiotem krytycznych uwag ze strony Krajowej Rady Sądownictwa, dlatego że – jak słusznie Biuro Analiz Sejmowych zwróciło na to uwagę – Trybunał Konstytucyjny w znacznej części co do uprawnień ministra i co do gwarancji zachowania niezależności sądów, przede wszystkim niezawisłości sędziów przy sprawowaniu nadzoru administracyjnego, wypowiedział się. Wydaje się, powtarzam, wydaje się, że motywy, które towarzyszyły tamtemu rozstrzygnięciu, mogą zachować w dużej części swoją aktualność.

Bardzo się cieszę, że pan poseł Kalisz jest tutaj pełnomocnikiem pana prezydenta, mówiąc o potrzebie bardzo poważnego pochylenia się nad wystąpieniem pana prezydenta, ale w moim przekonaniu Biuro Analiz Sejmowych ten postulat już zrealizowało. A co do stanowiska Sejmu, wcześniej Komisji, wypowiemy się w głosowaniu. Natomiast co do wskazania osoby, która reprezentować miałaby Sejm w tej sprawie, to mam tylko taką sugestię. Z uwagi na zmiany w składzie Komisji Ustawodawczej, w związku z tym, że pan poseł Borys Budka przejął funkcję ministerialną, sugerowałbym, mając świadomość, że Trybunał może wyznaczyć w miarę szybki termin z uwagi na charakter tego postępowania, abyśmy się z wyborem posła jeszcze wstrzymali do momentu uzupełnienia składu osobowego Komisji.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Wydaje się to bardzo racjonalne w związku z wątpliwościami, które poruszył pan poseł Pahl. Sądzę, że prezydium może podjąć decyzję w tej sprawie. Zachęcam posłów, którzy chcieliby się zajmować tą materią, do głębszej analizy tej problematyki i wtedy ewentualnie prezydium podejmie decyzję o wyznaczeniu posła sprawozdawcy. A dzisiaj dobrze byłoby stanowisko przyjąć.

Czy usłyszę sprzeciw wobec tej propozycji? Sprzeciwu nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przedstawione stanowisko przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że Komisja stanowisko przyjęła. Kwestię wyznaczenia posła sprawozdawcy, jak wcześniej zasygnalizowałem, prezydium Komisji rozstrzygnie w najbliższym czasie.

Szanowni państwo, korzystając z tego, że mamy kworum wymagane do zaopiniowania w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, proponuję, aby Komisja tę sprawę teraz rozpatrzyła, a potem wrócimy do opiniowania spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Czy jest przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych, który mógłby nam projekt przedstawić, bo nie ma senatora Mieczysława Augustyna, mimo iż sekretariat Komisji informo-

wał go o tym, że Komisja Ustawodawcza dzisiaj będzie zajmować się tą sprawą? Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert z BAS Ziemowit Cieślik:

Krótko przypomnę, czego dotyczy projekt i przedstawię nasze zastrzeżenie dotyczące zgodności tego projektu z prawem Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, który miał przedstawiać przedstawiciel Senatu pan senator Mieczysław Augustyn, dotyczy tzw. rachunków uśpionych. Projekt ustanawia regulację, która ma znaleźć zastosowanie do środków finansowych zgromadzonych przez banki, a pozostawionych na rachunkach bankowych przez osoby, które zmarły. To w największym skrócie jest podstawowy zakres regulacji tego projektu. Podkreślam, że ta kwestia co do zasady nie stanowi przedmiotu zainteresowania prawa Unii Europejskiej.

Nasze zastrzeżenia odnoszą się do jednego przepisu projektu zawartego w art. 2 pkt 7 projektowanej ustawy. Jest to przepis, który określa zasady blokowania środków zgromadzonych w funduszu środków nieodebranych. Taki fundusz miałby być ustanowiony na gruncie tej ustawy. Mowa jest o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a dokładniej o projektowanym art. 41f tej ustawy.

Ten przepis ustanawia ograniczenia w zakresie lokowania środków zgromadzonych na funduszu środków nieodebranych, które w naszej ocenie mają charakter dyskryminacyjny w części, a w części niedyskryminacyjny, jednak niedostatecznie uzasadniony na gruncie zasady proporcjonalności, która wywodzona jest z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Chodzi zatem o naruszenie jednej z podstawowych swobód prawa Unii Europejskiej, swobody przepływu kapitału, która ustanowiona jest w traktacie, w art. 63.

Ograniczenie, o którym mowa, a które wchodzi w kolizję z tą ustawą polega na tym, że środki funduszu środków nieodebranych miałyby być lokowane wyłącznie na trzy określone w ustawie sposoby. Po pierwsze, w skarbowych papierach wartościowych; po drugie, w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego i obligacjach emitowanych przez Narodowy Bank Polski; po trzecie, w jednostkach uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego. Wątpliwości dotyczą w zasadzie każdego z tych punktów. Najpoważniejsze jednak odnoszą się do punktu drugiego, który dotyczy NBP, ponieważ ten punkt ma wyraźnie dyskryminacyjny charakter, wskazując podmiot wyłącznie polski. Bony pieniężne NBP i obligacje emitowane przez NBP mogą stanowić przedmiot lokowania środków zgromadzonych na funduszu. Wyklucza się zatem wszelkie podmioty z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również z europejskiego obszaru gospodarczego. Pozostałe dwa punkty – skarbowe papiery wartościowe oraz jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego nie stanowią ograniczeń o charakterze dyskryminacyjnym, są one niedyskryminacyjne. To znaczy odnoszą się również do podmiotów niekrajowych, natomiast wprowadzają ograniczenie. Zgodnie z regułą traktatową takie ograniczenia mogą być wprowadzane, natomiast ich wprowadzenie musi być uzasadnione szczególnymi względami. Te względy są wymienione w art. 65 traktatu oraz dodatkowo wyrażone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w jego orzecznictwie dotyczącym zakresu stosowania art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Mam na myśli tzw. względy interesu ogólnego.

W naszym przekonaniu, zwłaszcza po uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności sprawy o sygnaturze C 271/09, która dotyczyła polskiej ustawy o OFE, projekt w zakresie, w jakim ogranicza możliwości lokowania środków zgromadzonych na funduszu środków nieodebranych, może zostać uznany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za niezgodny z art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

W pozostałym zakresie, jak państwo piszą, projekt nie narusza prawa Unii Europejskiej. Dziękuję za przedstawienie tej analizy. Warto zwrócić szczególną uwagę na to, że często spadkobiercy są w sytuacji, że nie mają możliwości powzięcia wiedzy o tym, że mają prawo do jakichś lokat, do jakichś pieniędzy.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Że one były gdzieś gromadzone.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Jest to ważny problem społeczny, o którym w ostatnim okresie jest dosyć głośno. Jak czytamy w opinii przygotowanej przez ministra spraw zagranicznych, ograniczenie możliwości lokacyjnych funduszu narusza zasadę swobodnego przepływu kapitału, chyba że jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i nie ma charakteru dyskryminującego oraz jest właściwe oraz proporcjonalne do celu, któremu ma służyć. Opisywania sytuacja jest w jakiejś mierze dyskusyjna. Uważam, że z tymi zarzutami powinna się zmierzyć właściwa komisja merytoryczna, która być może będzie mogła pracować nad tym projektem. Dlatego ja proszę, abyśmy dopuścili ten projekt ustawy do dalszych prac. Czy są jeszcze pytania lub uwagi?

Poseł Witold Pahl (PO):

Ja tylko krótko wspierająco. Ja bym się zmierzył z europejskim trybunałem, bo należy uwzględnić skalę, a przede wszystkim zasady konstytucyjne wynikające z obowiązku, jaki ustrojodawca nałożył na władzę państwową co do bezpieczeństwa obywateli również rozumianego w kontekście ochrony prawa własności. Wszelkie niezbędne działania – władze państwowe są zobowiązane do podjęcia takich działań. Ochrona prawa własności...

Miałem okazję rozmawiać z panem senatorem Augustynem, który bardzo przeprasza, ale nie mógł się dzisiaj zjawić, więc występuję trochę jako jego plenipotent. Wydaje się, że skoro są takie regulacje w innych państwach, choć nie wiem, czy one się zmierzyły z orzecznictwem, mówimy o przepisach wprowadzających traktat Unii Europejskiej, to orzecznictwo nie było takie jednolite. Sądzę, że to na rządzie polskim będzie spoczywał obowiązek wykazania, że przesłanki zawarte we wskazanym przez pana mecenasa przepisie zostały zrealizowane. Nie może bowiem dochodzić do sytuacji, że środki obywateli polskich w sytuacji, kiedy mamy spadkobierców, kiedy te środki zostały wytransferowane nie zawsze w sposób zgodny z zasadami etyki, bo nie mówię o zasadach prawach, żeby one były poza jakąkolwiek kontrolą, tym bardziej że tryb dysponowania tymi środkami ma charakter gwarancyjny, bo przecież bardzo wyraźnie wskazujemy beneficjentów rozstrzygnięcia. Dlatego popieram stanowisko pana przewodniczącego Raczkowskiego i proponuję, aby projekt był przedmiotem bardzo wnikliwej, ale szybkiej pracy Komisji Finansów Publicznych.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną projektu ustawy?

Stwierdzam, że Komisja uznała, że projekt może być dalej procedowany przy braku głosów za, 14 przeciwnych i 4 wstrzymujących się.

Zakończenie prac w punkcie 3 pozwala nam wrócić do opiniowania spraw zawisłych przed Trybunałem. Sprawa SK 1/14 to sprawa pana posła Wojciecha Szaramy. Ponieważ nie ma go dzisiaj, prosił, aby Komisja sprawę rozstrzygnęła. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o omówienie sprawy.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt SK 1/14 jest art. 55 § 1 zdanie pierwsze w związku z art. 330 § 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego w brzmieniu obowiązującym od 12 lipca 2007 r. do 22 lipca 2013 r. Od razu wskażę, że ten okres wynika z faktu, iż art. 330 § 2 ulegał kilkakrotnej zmianie, a przedmiotem kontroli w sprawie niniejszej może być poddany tylko w wersji obowiązującej w tym czasie, bowiem na podstawie tej wersji orzekano ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego.

Przepisy te regulują przesłanki wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego w sprawach karnych o czyny ścigane z oskarżenia publicznego. Nie będę in extenso przytaczał tych przepisów, wskażę jedynie na kwestię najważniejszą z perspektywy niniejszej sprawy, mianowicie na to, że przesłanką wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia jest m.in. wydanie w postępowaniu karnym dwukrotnej decyzji przez prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania albo o umorzeniu postępowania. W odniesieniu do takiego stanu prawnego skarżący zarzuca, że kwestionowane przepisy

– w zakresie, w jakim uprawnienie do wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia powstaje jedynie w przypadku powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania – są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do meritum zarzutu skarżącego, należy wskazać, że kwestionowany przez skarżącego wymóg dopuszczalności wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia nie godzi w konstytucyjne prawa i wolności pokrzywdzonego, w szczególności zaś nie pozbawia go dostępu do sądu. *De lega lata* mamy bowiem do czynienia z taką sytuacją, że prawo pokrzywdzonego do sądu w postępowaniu przygotowawczym jest zagwarantowane, i to na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, pokrzywdzony ma możliwość złożenia zażalenia na każde postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania bądź o umorzeniu postępowania przygotowawczego, a po drugie, ma możliwość wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia. Należy przy tym podkreślić, że *de lege lata* w obowiązującym stanie konstytucyjnym dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę nawet daleko idących ograniczeń we wnoszeniu subsydiarnego aktu oskarżenia, a wynika to z faktu, że zgodnie z utrwalona linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego ani z art. 45 ust. 1, ani z art. 77 ust. 2 Konstytucji nie wynika prawo pokrzywdzonego do wszczęcia postępowania karnego, do postawienia innej osoby w stan oskarżenia czy też, innymi słowy, do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Tym samym argumentacji skarżącego, iż z mocy kwestionowanych przepisów doszło do uniemożliwienia mu wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia, co z kolei pozbawiło go prawa do postawienia innej osoby w stan oskarżenia, nie można uznać za argumentację, która mogłaby wskazywać na niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 45 ust 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, bowiem ustawodawca ustanawiając nawet daleko idące ograniczenia we wnoszeniu subsydiarnego aktu oskarżenia zawęża nie konstytucyjne, ale kodeksowe, czyli wynikające z Kodeksu postępowania karnego, prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Te argumenty przemawiają za stwierdzeniem zgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Niemniej należy jeszcze dodać, że skarżący wzorcem kontroli uczynił także art. 32 ust. 1 Konstytucji i wyprowadzaną z niego zasadę równości. Nie możemy zapominać, że mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną, natomiast art. 32 ust. 1 Konstytucji zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie jest samodzielnym źródłem praw i wolności o charakterze podmiotowym. Zatem, skarżący, gdyby chciał uczynić art. 32 ust. 1 Konstytucji wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, musiałby powiązać ten przepis z innymi przepisami konstytucji, które wyrażają konstytucyjne prawa podmiotowe.

Skarżący powiązał art. 32 ust. 1 Konstytucji z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Niemniej wyprowadził z tych dwóch ostatnich przepisów niekonstytucyjne prawo podmiotowe, tylko kodeksowe prawo podmiotowe do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, co sprawia, że tak skonstruowany wzorzec kontroli nie może być uwzględniony w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Dlatego w tym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są uwagi lub pytania do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja zaproponowany projekt stanowiska przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że Komisja stanowisko przyjęła. Pan poseł Szarama chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, ze Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Wojciechowi Szaramie.

Kolejna sprawa, sprawa o sygn. akt SK 14/14. Pan poseł Stanisław Piotrowicz. Bardzo proszę, panie pośle. Zwykle jak pan poseł to czyni, to Biuro Analiz Sejmowych już nie ma nic do roboty.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Postaram się zwięźle zaprezentować stanowisko, choć sztuka prawnicza może trochę ucierpieć wobec tej zwięzłości.

Ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła spółka z o.o. Zaskarżyła ona art. 636 § 3 w związku z art. 636 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks postępowania karnego o niezgodność z art. 45 ust. 1 oraz 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nadto zaskarżyła art. 632 pkt 1 w związku z art. 640 Kodeksu postępowania karnego jako niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacje te prowadzą do obciążenia pokrzywdzonego – w tym przypadku oskarżyciela prywatnego – kosztami postępowania oraz do niedopuszczalności zwrotu na jego rzecz należności z tytułu udziału w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego ustanowionego w charakterze pełnomocnika w przypadku uniewinnienia oskarżonego na podstawie art. 414 § 1 Kodeksu postępowania karnego z uwagi na zaistniałą w toku postępowania zmianę normatywną, skutkującą stwierdzeniem okoliczności wyłączających ściganie, wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego, zwłaszcza w postaci braku podstaw prawnych oskarżenia.

W skrócie przedstawię stan faktyczny, na podstawie którego doszło do zaskarżenia wspomnianych przepisów. Spółka złożyła zawiadomienie przeciwko wiceprezesowi tej spółki do prokuratury, że wiceprezes dopuścił się przestępstwa z art. 585 Kodeksu handlowego. W następstwie tego zawiadomienia prokurator umorzył postępowanie wobec niestwierdzenia przestępstwa. Na postanowienie to zawiadamiająca spółka złożyła zażalenie. Sąd rozpoznający zażalenie na postanowienie prokuratora uchylił to postanowienie, zlecił uzupełnienie postępowania przygotowawczego. Prokurator jeszcze raz postępowanie umorzył.

W tej sytuacji spółka zdecydowała się na to, żeby wytoczyć do sądu subsydiarny akt oskarżenia zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego. Jeżeli prokurator dwukrotnie umorzy postępowanie, niezadowolony z tego – w tym przypadku pokrzywdzony –może wnieść własny prywatny akt oskarżenia do sądu. I tak ta spółka zrobiła. Sąd pierwszej instancji uniewinnił wiceprezesa. W związku z tym orzeczeniem autor subsydiarnego aktu oskarżenia wniósł apelację do sądu okręgowego. Sąd okręgowy stwierdził, że nie było podstaw prawnych do tego, aby wystąpić z subsydiarnym aktem oskarżenia. Sąd błędnie uznał, że skarżący nie wyczerpał drogi instancyjnej, a więc że nie złożył zażalenia na ponowne postanowienie prokuratora, uchylił wyrok i umorzył postępowanie. Znowu zaskarżono to orzeczenie sądu. Okazało się, że sąd okręgowy popełnił błąd. Ten błąd został skorygowany w drodze kasacji. Rzeczywiście strona miała prawo skierować subsydiarny akt oskarżenia do sądu.

Tak w skrócie przedstawia się stan faktyczny. Kasacja strony nie przyniosła skutku. Kasację wytoczył w związku z tym rzecznik praw obywatelskich. Sprawa wróciła do rozpoznania przez sąd i, jeśli dobrze pamiętam, to było już po uchyleniu przez Sejm art. 585 Kodeksu handlowego. A zatem z tej przyczyny doszło do umorzenia postępowania, bo przepis został już usunięty z porządku prawnego.

Stronie chodzi o to, że do ostatecznego umorzenia postępowania doszło na skutek tego, że nastąpiły zmiany w prawie. Coś, co wcześniej było przestępstwem przestało nim być. Strona poniosła określone koszty postępowania i na skutek zmian ustawowych nie uzyskała zwrotu tych kosztów.

Stanowisko Sejmu jest takie, że to wcale nie stało się tak, że zaskarżone przepisy są niezgodne z konstytucją i uniemożliwiają zwrot kosztów, bowiem – co warto podkreślić – oskarżona została uniewinniona nie na skutek tego, że się przepisy zmieniły, tylko zanim doszło do zmiany przepisów, do uchylenia art. 585 Kodeksu handlowego, sąd rozpoznał merytorycznie sprawę i uniewinnił wobec braku dowodów. Trudno więc mówić, że nie rozpoznano sprawy merytorycznie, tylko z powodu uchylenia przepisu strona nie może się teraz domagać zwrotu kosztów postępowania karnego. A zatem rozstrzygniecie, jakiego miałby dokonać Trybunał Konstytucyjny, byłoby abstrakcyjne. Te przepisy nie mają zastosowania do zaistniałej sytuacji. Stąd też stanowisko Sejmu jest takie, że należy umorzyć postępowanie w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy Biuro Analiz Sejmowych chce coś dodać?

Ekspert z BAS Maciej Iwański:

Dziękuję. Pan poseł syntetycznie i zwięźle przedstawił istotę problemu.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła przedstawione stanowisko. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko w sprawie o sygn. akt SK 14/14. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak, chcę.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udziela panu posłowi rekomendacji.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 55/14. Jest to sprawa pani poseł Beaty Kempy. Pani poseł już nie ma na posiedzeniu Komisji, sygnalizowała, że musi wcześniej opuścić posiedzenie, ale Biuro Analiz Sejmowych przedstawi nam sprawę. Bardzo proszę.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jako przedmiot kontroli w sprawie o sygn. akt P 55/14 Sąd Rejonowy w Gdańsku wskazuje art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Stawkę wynagrodzenia zasadniczego sędziego ustala się, uwzględniając staż pracy sędziego na stanowisku zajmowanym w dniu 1 stycznia 2009 r., a jeżeli jest to korzystniejsze – staż pracy sędziego na wszystkich dotychczas zajmowanych stanowiskach sędziowskich lub prokuratorskich (ogólny staż pracy); uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie może jednak stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej. Staż pracy na zajmowanym stanowisku oraz ogólny staż pracy, niezbędny do uzyskania poszczególnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, określa tabela, stanowiąca załącznik nr 3 do niniejszej ustawy”.

Pytający sąd kwestionuje wskazany przepis w części określającej, iż uwzględnienie ogólnego stażu pracy nie może stanowić podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu okręgowego w stawce szóstej i siódmej, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – w stawce dziewiątej i dziesiątej. Na skutek wejścia w życie ustawy z 2009 r. zmianie uległy dotychczasowe zasady kształtowania wynagrodzeń zasadniczych sędziów. Szczegółowe zasady, wedle których następuje w dniu dzisiejszym ustalenie stawki wynagrodzenia zasadniczego każdego sędziego, określone zostały w art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej oraz w załączniku nr 3.

Przepis ten ma charakter przepisu przejściowego i określa zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów na dzień 1 stycznia 2009 r. na podstawie wskazanych kryteriów, których zastosowanie powoduje zakwalifikowanie sędziego do danej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Na podstawie ustawy z 2009 r. ustawodawca znowelizował także art. 91 ustawy oraz dodał art. 91a. Znaczenie dla niniejszej sprawy ma art. 91a § 3, zgodnie z którym wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych 5 lat pracy na danym stanowisku sędziowskim.

Warto wskazać, jakie okoliczności stanu faktycznego stały się podstawą wszczęcia sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Powodowie będący sędziami sądu okręgowego na dzień 1 stycznia 2009 r. zostali zaszeregowani do piątej stawki wynagrodzenia zasadniczego i według tej stawki otrzymywali wynagrodzenie. Wszyscy oni otrzymali powołanie do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego przed rokiem 2004, czyli na dzień 1 stycznia 2009 r. mieli ponad pięcioletni, ale krótszy niż 10 lat, staż pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego oraz 15-letni ogólny staż pracy. Możliwość ustalenia wyna-

grodzenia przy zastosowaniu szóstej stawki awansowej powodowie uzyskali po upływie 10 lat pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego.

Dalej pytający sąd wskazuje, że sędziowie, którzy do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego zostali powołani po dniu 1 stycznia 2004 r., co oznacza, że w dniu 1 stycznia 2009 r. legitymowali się stanowiskowym stażem pracy poniżej 5 lat oraz mieli pond 15-letni ogólny staż pracy, zostali 1 stycznia 2009 r. zaszeregowani również do piątej stawki wynagrodzenia zasadniczego i otrzymywali wynagrodzenie w kwotach odpowiadających tej stawce. Następnie po upływie okresu brakującego do pięcioletniego stażu pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego sędziowie tacy nabyli prawo do wynagrodzenia zasadniczego w kolejnej wyższej stawce. Sędziowie ci otrzymali zatem wcześniejszy niż powodowie, ale już po 1 stycznia 2009 r., awans do szóstej stawki wynagrodzenia zasadniczego. Elementem stanu faktycznego, który spowodował uprzywilejowanie tej grupy sędziów w stosunku do powodów było to, że sędziowie ci 1 stycznia 2009 r. nie osiągnęli jeszcze pięciu lat stażu pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego. Wobec tego z osiągnięciem pięciu lat stażu na stanowisku sędziego sądu okręgowego przyznano im szóstą stawkę wynagrodzenia zasadniczego.

Źródłem niezgodności z art. 32 Konstytucji w ocenie pytającego sądu jest odmienne ustalenie kryteriów ustalania stawki wynagrodzenia zasadniczego w przypadku sędziów sądów równorzędnych w zależności od tego, czy powołanie na stanowisko sędziego sądu okręgowego nastąpiło przed dniem 1 stycznia 2004 r., czy też po tej dacie.

W projekcie stanowiska Biuro Analiz Sejmowych wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W stanowisku wskazujemy, że odpowiedź na pytanie prawne Sądu Rejonowego w Gdańsku nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy. Należy zgodzić się z sądem pytającym, iż powodowie domagają się zasądzenia wynagrodzenia przy przyjęciu, że w dniu 1 stycznia 2009 r. przysługiwało im wynagrodzenie zasadnicze w szóstej stawce awansowej. Jednakże wbrew twierdzeniom pytającego sądu powodowie nie kwestionują faktu zaszeregowania ich na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej do stawki piątej. Przedmiotem powództwa nie jest bowiem żądanie ustalenia, iż w tym dniu uzyskali na podstawie tego artykułu stawkę szóstą, wyższą, a jedynie żądanie zapłaty wynagrodzenia.

Problemem nie jest zatem wyłączenie możliwości zastosowania według ogólnego stażu pracy przy pierwotnym przyporządkowaniu do określonej stawki, która wynikała z kwestionowanego przepisu. Zasądzenie kwoty miałoby być konsekwencją zastosowania do nich art. 91a § 3 ustawy, tak jak w przypadku sędziów, którzy do pełnienia urzędu sędziego sądu okręgowego powołani zostali po dniu 1 stycznia 2004 r. Pozew złożony w sprawie nie dotyczy zatem ustalenia wysokości wynagrodzenia sędziów sądu okręgowego, ale zawiera żądanie jego wyrównania o kwotę, która wynikałaby z możliwości zastosowania w stosunku do nich właśnie art. 91a § 3 ustawy. Warto rozróżnić w tym miejscu dwie kwestie. Po pierwsze, ustalenie stawki wynagrodzenia zasadniczego na dzień objęcia stanowiska sędziego sądu okręgowego, co nie jest kwestionowane przez powodów, a następnie podwyższenie tego wynagrodzenia do stawki bezpośrednio wyższej.

Wracając do okoliczności stanu faktycznego, Biuro Analiz Sejmowych dostrzega, iż zaistniałe okoliczności wstrzymują awans finansowy sędziów, którzy wcześniej awansowali na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Jednak, naszym zdaniem, przyczyną takiego stanu rzeczy nie jest, jak przyjmuje sąd pytający, norma zawarta w art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej. Przyczyną tego pokrzywdzenia finansowego było niezastosowanie wobec powodów reguły awansowej wskazanej w art. 91a § 3 ustawy. Przepis ten natomiast został zastosowany wobec sędziów, którzy awansowali do sądu okręgowego przed 1 stycznia 2009 r., ale po 31 grudnia 2003 r.

Powyższa kwestia odnośnie do możliwości zastosowania konkretnych przepisów, w tym właśnie art. 91a § 3 ustawy, nie leży jednak w gestii Trybunału Konstytucyjnego. Eliminacja ewentualnych wątpliwości powinna nastąpić przy wykorzystaniu mechanizmu nadzoru judykacyjnego, którymi dysponuje Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny działający z inicjatywy składu orzekającego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, iż kwestia ewentualnej niekonstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy zmieniającej nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy

zawisłej przed pytającym sądem. Tym samym w stanowisku wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na brak możliwości wydania wyroku. Na marginesie można wskazać, że na taką samą okoliczność wskazują sami powodowie w piśmie, które złożyli do sądu, że problem ewentualnej niekonstytucyjności art. 10 ustawy zmieniającej nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Nic dodać nic ująć. Dziękujemy bardzo pani mecenas. Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła stanowisko w sprawie o sygn. akt P 55/14. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła.

Ze stanowiskiem prezentowanym przez Biuro Analiz Sejmowych zgodziła się pani poseł Beata Kempa, która podejmie się prowadzenia tej sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeśli Trybunał nie przychyli się do argumentacji przez nas przyjętej. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji pani poseł.

Dziękuję członkom Komisji, których zapraszam na posiedzenie jutro o godz. 10.

Zamykam posiedzenie Komisji.